

學術論文

# 由氣候正義評估框架探討德國雙邊 氣候財務機制

---

## Evaluating Bilateral Climate Finance of Germany from the Perspective of Climate Justice

楊文琪 *Wen-Chi Yang*

國立政治大學外交學系助理教授

*Assistant Professor of Department of Diplomacy  
National Chengchi University*

陳韻如 *Yun-Ju, Chen*

外交部薦任科員

*Officer of Ministry of Foreign Affairs  
Republic of China (Taiwan)*

### 摘要 / Abstract

多項國際研究指出氣候變遷是人類面臨最大的威脅之一，但應對氣候變遷需要世界各國共同合作，如何讓立場各異的已開發國家和開發中國家合作，氣候資金扮演重要的角色。從 1992 年通過的《聯合國氣候變化綱要公約》乃至於 2015 年通過的《巴黎協定》，均不斷重申已開發國家應提供資金和技術，協助開發中國家加強減緩與調適能力。在國際氣候談判所建立的共同但有區別的責任原則，以及氣候正義的發展背景下，國際氣候財務機制於焉成立。其中，雙邊氣候財務機制為氣候資金的最重要來源。有鑒於此，本文以國際氣候機制之雙邊財務機制做為研究主體，以氣

候正義之角度切入，探討德國之雙邊氣候財務機制設計是否符合氣候正義。本研究首先由氣候治理面臨之困境出發，探討氣候正義之發展，並應用哲學之正義概念，與國際環境法中對於氣候正義之回應建構氣候正義之評估框架，最後以德國之雙邊氣候財務機制—國際氣候倡議做為個案，檢視其是否符合氣候正義。依據本文所建構之氣候正義之三個面向，本研究發現，德國之國際氣候倡議大致符合分配正義及程序正義之評估指標，然而在代際正義的面向，有部分評估指標未能達成。本文認為，援助國在設計氣候財務機制時，若能符合氣候正義評估框架，將更能符合受援國之需要。

Various international studies have shown that climate change is one of the biggest threats to mankind. However, to tackle climate change requires the cooperation of all countries in the world. Climate funds play an important role in promoting the cooperation between industrialized and developing countries with different positions. The United Nations Framework Convention on Climate Change adopted in 1992 and the Paris Agreement adopted in 2015 repeatedly reiterated that developed countries should provide funds and technologies to help developing countries strengthen their mitigation and adaptation capabilities. In the context of the principle of common but differentiated responsibilities established in international climate negotiations and the development of climate justice, the international climate finance mechanisms are established accordingly. Among them, the bilateral climate finance mechanism is the most important source of climate funds. In this regard, taking the bilateral finance mechanism of the international climate mechanism as the research subject, this study aims to discuss whether the design of the bilateral climate finance mechanism of Germany conforms to climate justice from the perspective of climate justice. First, starting from the difficulties of climate governance, this study discusses the development of climate justice. Then, based on the concept of justice in philosophy, this study constructed an evaluation framework of climate justice in response to climate

justice in International Environmental Law. Finally, taking the bilateral climate finance mechanism of Germany, an international climate initiative, as an example, this study examines whether this mechanism conforms to climate justice. According to the three dimensions of climate justice constructed in this study, we found that Germany's international climate initiative is mostly in line with the distribution and procedural justice. However, some evaluation indicators fail to reach the goal from the aspect of intergenerational justice. In this study, we believed that donor countries' design of climate finance mechanism will be more in line with the needs of recipient countries if the design conforms to the climate justice evaluation framework.

---

**關鍵詞：**氣候變遷、共同但有區別的責任、國際氣候倡議、程序正義、分配正義、代際正義、國際氣候倡議

**Keywords:** Climate change, common but differentiated responsibilities (CBDR), procedural justice, distributive justice, intergenerational justice, International Climate Initiative (IKI)



## 壹、前言

為實現《巴黎協定》(Paris Agreement)的控溫目標，即全球平均溫度上升控制在 $2^{\circ}\text{C}$ 以下，並努力限制在 $1.5^{\circ}\text{C}$ 以下的目標，其案文第九條規定，透過已開發國家提供財政資源給開發中國家為主要手段。然而，受到政治、經濟、技術、環境、人口和文化等因素與趨勢的影響，確切執行減緩(mitigation)與調適(adaptation)的成本是不確定的，雖然國際能源署(International Energy Agency, IEA)、世界銀行、聯合國環境規劃署(United Nations Environment Program, UNEP)對未來因應氣候變遷所需花費與投資估算的結果差異懸殊，但都表明氣候資金(climate finance)<sup>1</sup>是二十一世紀必不可少的。<sup>2</sup>

氣候資金是在國際氣候談判場合定會觸及之議題，無論在減緩或調適上，資金問題永遠是最實際的問題。由於已開發國家與開發中國家對於氣候減緩與調適的能力與責任各異，因此產生了氣候正義(climate justice)的討論。1990年代全球南方國家開始表達對於氣候正義的訴求，尤其是著重在北方國家虧欠南方國家的氣候債務問題。<sup>3</sup> Chukwumerije Okereke指出，富裕國家在工業化過程中大幅減少了全球可用的碳儲存空間，並在過程中獲得可觀的經濟、政治和技術利益，而在工業化進程中，又造成南方國家負面的環境衝擊，並影響南方國家擺脫貧困的機會，形成所謂的複合

---

<sup>1</sup> Climate Finance，有譯為氣候融資、氣候資金或氣候財務機制等不一而足，本研究交互使用相關翻譯，均指涉同一件事，即根據《氣候變化綱要公約》所泛指已開發國家透過不同管道集結而來，提供給開發中國家用以減緩和調適氣候變化所帶來之影響的資金。

<sup>2</sup> Henrik Selin, "Climate Finance and Developing Countries: The Need for Regime Development," (November 15, 2020), [https://www.bu.edu/gdp/files/2017/07/Selin.Nov\\_16.Final\\_.pdf](https://www.bu.edu/gdp/files/2017/07/Selin.Nov_16.Final_.pdf).

<sup>3</sup> Mizan Khan, Stacy-ann Robinson, Romain Weikmans, David Ciptlet, and J. Timmons Roberts, "Twenty-Five Years of Adaptation Finance through a Climate Justice Lens," *Climatic Change*, Vol. 161, No. 2 (2020), pp. 251-269; Joan Martinez-Alier, "The Environmentalism of the Poor," *Geoforum*, Vol. 54 (2014), pp. 239-241.

式不公正 (compound injustice)。<sup>4</sup>

氣候變遷是全人類所共同面對的問題，也需要世界各國共同合作解決，已開發國家和開發中國家在氣候問題上的立場與認知差距過大，難以達成共識。為調和氣候變遷和全球治理侷限的兩難困境，在 1992 年通過的《聯合國氣候變化綱要公約》(United Nations Framework on Climate Change, UNFCCC，以下簡稱：《公約》)明文規範了「共同但有區別的責任和各自能力原則」(common but differentiated responsibilities and respective capacities，以下簡稱 CBDR-RC)，成為雙方對氣候問題認知差異的妥協。《公約》明文規定全球環境工作應顧及開發中國家發展的特殊性，呼籲已開發國家提供資金與技術，以財務機制的方式協助提高開發中國家因應氣候的減緩與調適能力。<sup>5</sup>

在共同但有區別的責任原則與氣候正義的發展背景下，已開發國家應主動提供開發中國家資金與技術，才會有後續一系列財務機制的設立，以協助提高開發中國家對抗氣候變遷的能力。對《巴黎協定》來說，如何強化制度性的氣候財務機制，不但成為氣候變遷治理成效的關鍵環節，更是具體將《巴黎協定》的內涵與核心付諸實踐的關鍵。<sup>6</sup>

國際氣候變遷財務機制相當複雜，若從規模來看，可區分為國際或多邊財務機制、區域型財務機制、雙邊財務機制、單邊或片面機制。所有《公約》或《京都議定書》(Kyoto Protocol)締約方大會通過成立的財務機制

---

<sup>4</sup> Chukwumerije Okereke, "Moral Foundations for Global Environmental and Climate Justice," *Royal Institute of Philosophy Supplement*, Vol.69 (2011), pp. 117-135.

<sup>5</sup> Manuj Bhardwaj, "The Role and Relationship of Climate Justice and Common but Differentiated Responsibilities & Respective Capabilities (CBDR-RC) Principle in the International Climate Change Legal Framework" (December 2, 2020), [https://www.connect4climate.org/sites/default/files/files/publications/Climate%20Justice\\_Manuj%20Bhardwaj%20India\\_0.pdf](https://www.connect4climate.org/sites/default/files/files/publications/Climate%20Justice_Manuj%20Bhardwaj%20India_0.pdf).

<sup>6</sup> Gabrielle Kissinger, Aarti Gupta, Ivo Mulder, and Natalie Unterstell, "Climate Financing Needs in the Land Sector under the Paris Agreement: An Assessment of Developing Country Perspectives," *Land Use Policy*, Vol.83 (2019), pp.256-269.

都是多邊財務機制，如全球環境基金（Global Environmental Facility, GEF）、綠色氣候基金（Green Climate Fund, GCF）等。除多邊來源的貢獻，許多已開發國家也發展出自身氣候變遷財務機制，又名「雙邊氣候財務機制」（bilateral climate finance mechanism），也就是由某一個國家提供一筆資金，協助符合特定條件之國家（通常為開發中國家或低度開發國家），用以執行氣候保護相關活動。<sup>7</sup> Henrik Selin 指出，雙邊氣候基金是氣候基金的最大來源，佔 2014 年氣候資金總額的 37%。<sup>8</sup> 惟目前關於氣候資金相關研究主要集中在多邊財務機制，<sup>9</sup> 對於雙邊氣候財務機制之研究不多，故而本文擬著重在雙邊而非多邊氣候資金機制的研究。

德國向來是雙邊氣候資金的最大捐助國之一，根據經濟合作暨發展組織（The Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）的統計，德國在 2008 年提供了 26 億的援助，僅次於日本；<sup>10</sup> 2015 年德國提供的發展援助總額約為 178 億美元，僅此於美國和英國。<sup>11</sup> 此外，自

---

<sup>7</sup> Henrik Selin, "Climate Finance and Developing Countries: The Need for Regime Development" ; Charlene Watson and Liane Schalatek, "The Global Climate Finance Architecture," *Climate Funds Update*, (April 22, 2020), <https://climatefundsupupdate.org/wp-content/uploads/2021/03/CFF2-ENG-2020-Digital.pdf>.

<sup>8</sup> 以 2014 年而言，204 億美元來自多邊氣候財務機制，231 億美元來自雙邊氣候財務機制，私部門聯合融資為 167 億美元，出口信貸為 16 億美元，請參見 Henrik Selin, "Climate Finance and Developing Countries: The Need for Regime Development."

<sup>9</sup> Steven Vanderheiden, "Justice and Climate Finance: Differentiating Responsibility in the Green Climate Fund," *The International Spectator*, Vol.50, No. 1 (2015), pp. 31-45.

<sup>10</sup> Katrin Enting and Sven Harmeling, "German Climate Finance Put to the Test: An Assessment of German Financial Support for Climate-Related Activities in Developing Countries from a Development Policy Perspective," (July 12, 2021), [https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2\\_Downloads/Fachinformationen/Analyse/analyse\\_17\\_englisch\\_German\\_Climate\\_Finance.pdf](https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/analyse_17_englisch_German_Climate_Finance.pdf).

<sup>11</sup> 以上係以絕對值計算，若以發展援助金額佔國民所得毛額（Gross National Income, GNI）的比例計算，瑞典是世界第一的，約為 1%，但若以絕對值計算，瑞典為世界第六，請參見 Carola Betzold and Florian Weiler, "Qualitative Analysis: Adaptation Aid in Germany, Sweden, and the United Kingdom," in Carola Betzold and Florian Weiler ed., *Development Aid and Adaptation to Climate Change in Developing Countries* (Cham: Springer International Publishing, 2018), pp. 171-200。

工業化之初，德國就已成為全球最大的經濟體之一，其溫室氣體排放量對全球暖化的貢獻接近 5%。<sup>12</sup> 德國是世界第四大經濟體也是歐盟中最大的經濟體，從 2000 年到 2020 年，德國一直是歐盟中最大的二氧化碳排放國。<sup>13</sup> 然而德國的雙邊氣候財務機制是否符合氣候正義？此為本研究所關注的重點。

關於氣候財務機制的討論長期以來關注的是氣候資金之規模是否足以因應氣候變遷的挑戰，近來討論漸趨多元，如探討氣候融資如何實現氣候正義以及在各種不同層級氣候融資有效性。<sup>14</sup> 本文以德國所成立的雙邊氣候財務機制—國際氣候倡議（**International Climate Initiative**, 以下簡稱 **IKI**）作為本文之個案研究對象，<sup>15</sup> 以氣候正義作為分析途徑，檢視德國之雙邊氣候財務機制之制度設計是否符合氣候正義。本文回顧了相關文獻，建構氣候財務機制的正義評估框架，第二部分探討氣候治理所面臨的困境以及氣候變遷與正義之交匯，以提供氣候正義的國際發展脈絡做為本文之背景介紹，同時納全球環境治理中對於氣候財務機制與正義的相關規範。第三部分則以正義的哲學概念以及不同學者對於氣候正義的探討，作為本文建構氣候正義評估框架的基礎。第四部份檢視德國之雙邊氣候財務機制之制度設計是否符合氣候正義，第五部份為總結。

---

<sup>12</sup> Kerstine Appunn, Ruby Russell, and Ellen Thalman, "Controversial Climate Summit Issues – Positions in Germany," *Clean Energy Wire* (July 15, 2021), <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/controversial-climate-summit-issues-positions-germany>.

<sup>13</sup> Ian Tiseo, "Carbon Dioxide Emissions in the European Union 2000-2020, by Country," (July 21, 2020), <https://www.statista.com/statistics/1171389/co2-emissions-european-union/#statisticContainer>.

<sup>14</sup> Sam Barrett, "Subnational Climate Justice? Adaptation Finance Distribution and Climate Vulnerability," *World Development*, Vol.58 (2014), pp. 130-142.

<sup>15</sup> 根據「國際氣候倡議」之官網英文版，其簡稱為 IKI，然而亦有文獻將其簡稱為 ICI。本文採取德國其官方網站名稱。



## 貳、氣候變遷與正義

從十九世紀工業革命以來，歐美等西方國家大量使用化石燃料，造成大氣中溫室氣體增加，而這些國家的財富和發展水平普遍較高，顯示他們從化石燃料的開發中獲益良多。氣候變遷導致的不公正現象，主要體現在以下三個面向：一、氣候變遷使最貧困的人陷入更嚴重的貧困；二、那些受氣候變化影響最嚴重者通常並非始作俑者，但卻無力阻止它；三、污染者沒有付出相應代價。<sup>16</sup>

全球各地都受到氣候變遷的影響，但氣候變遷的影響並不是均勻分佈的。研究顯示，開發中國家與低度開發國家遭受氣候相關天然災害影響的風險是已開發國家的 80 倍。<sup>17</sup> 以東非的馬拉威 (Republic of Malawi) 為例，馬拉威人每年排放約 80 公斤的二氧化碳，而美國人的排放量則為 18 公噸。對於全球暖化貢獻甚少的馬拉威卻因極端氣候，陷入糧食危機。一般而言，那些最容易受到氣候變遷影響的人民很少造成地球環境的負擔，而他們在資源已經很少的情況下，卻又要為氣候變遷付出巨大代價。不僅如此，他們通常也沒有太多參與國際環境會議發言或決策的機會。南方國家在國際環境談判場合就常常因為種種限制而遭受挫折或被排除在外。Chukwumerije Okereke 指出，由於交通和住宿費高昂，許多南方國家難以參加位於北美和歐洲等地區的重要會議；而且因為預算限制，南方國家的代表人數嚴重不足，以至於許多分組會議都無人參加，更不用說影響政

---

<sup>16</sup> 相關的討論可參見 Mary Robinson Foundation – Climate Justice, “Submission to the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP)” *Mary Robinson Foundation – Climate Justice* (November 10, 2020), <https://unfccc.int/resource/docs/2013/smsn/un/306.pdf>; Society of African Missions, “Justice Issues Climate Change- Triple Injustice for Africa,” *Society of African Missions* (November 1, 2020), <https://sma.ie/justice-issues-climate-change-triple-injustice-for-africa>.

<sup>17</sup> Barry S. Levy and Jonathan A. Patz, “Climate Change, Human Rights, and Social Justice,” *Annals of Global Health*, Vol.81, No. 3 (2015), pp. 310-322.

策。<sup>18</sup> 此外，許多環境談判涉及複雜的科學技術與細節，以及法律、經濟和外交談判的專業知識，而南方國家大多沒有大量的專業人員，再加上語言限制和缺乏後台政治（back room politics）的管道，都可能阻礙南方國家的參與。

Edith Brown Weiss 於 1989 年在有關代際正義（intergenerational justice）<sup>19</sup> 的書中首次使用了「氣候正義」一詞，<sup>20</sup> 許多學者引述其著作以探討正義與氣候變遷在 1990 年代的交匯。<sup>21</sup> 非政府組織 Corpwatch 在 1999 年發表的「溫室大佬對決氣候正義」（Greenhouse Gangsters vs. Climate Justice）文章則直接以氣候正義為標題，直指那些石油、天然氣跨國公司排放大量溫室氣體牟利，卻沒有負擔相對責任。<sup>22</sup> 2000 年《公約》第六屆締約方會議（conference of Parties, COP）時，CorpWatch 組織了氣候正義高峰會，對於化石燃料公司究責。全球氣候正義運動也在 2002 年萌發，《公約》第八屆締約方會議（COP 8）在印度新德里舉行時，受到環境開發影響的印度漁民、農民、原住民以及其他 20 個國家的非政府組織代表參加了遊行活動，<sup>23</sup> 並提出了《巴厘島氣候正義原則》（Bali Principles of Climate

---

<sup>18</sup> Chukwumerije Okereke, "Moral Foundations for Global Environmental and Climate Justice," pp. 117-135.

<sup>19</sup> 又可稱之為跨世代正義，詳細討論可見本文第三部分之「代際正義」小節。

<sup>20</sup> Edith Brown Weiss, *Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity* (Ardsley, NY: Transnational Publishers, 1989).

<sup>21</sup> Dale Jamieson, "Ethics, Public Policy, and Global Warming," *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 17, No. 2 (1992), pp. 139-153; David Schlosberg and Lisette B. Collins, "From Environmental to Climate Justice: Climate Change and the Discourse of Environmental Justice," *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, Vol. 5, No. 3 (2014), pp. 359-374; Henry Shue, "Global Environment and International Inequality," *International Affairs* Vol. 75, No. 3 (1999), pp. 531-545.

<sup>22</sup> Kenny Bruno, Joshua Karliner, and China Brotsky, "Greenhouse Gangsters vs. Climate Justice," (November 1, 2020), <http://www.corpwatch.org/sites/default/files/Greenhouse%20Gangsters.pdf>.

<sup>23</sup> Mizan Khan, Stacy-ann Robinson, Romain Weikmans, David Ciptlet, and J. Timmons Roberts, pp. 251-269; Nadia Khastagir, "The Human Face of Climate Change," *Global Policy Forum* (November 10, 2020),

Justice)。<sup>24</sup>

在全球南方國家的持續努力下，氣候正義得到重視，不同的歷史責任導致了氣候變遷的觀念也獲得廣泛的認可，進一步融入國際環境法中，體現在「共同但有區別之責任」(common but differentiated responsibilities and respective capacities, CBDR)原則。<sup>25</sup> 雖然目前國際上應對氣候變遷主要以國家層級進行，然而許多文獻指出，氣候變遷基本上是一個人權問題。<sup>26</sup> 因此，本文先以氣候正義對於人權的影響為起點，依次探討人權及南方國家的發展權與氣候正義之問題，再對弭平南北國家爭議的共同但有區別的責任原則在國際氣候治理脈絡下的發展加以介紹，並聚焦於《巴黎協定》中關於氣候正義之描述。

### 一、氣候正義起點：從人權到發展權

Simon Caney 認為當前消耗化石燃料是不公正的，因為它使人類的基本權利，如生命，健康和生存等基本人權受到侵害。<sup>27</sup> 聯合國環境規劃署也指出氣候變遷長期影響各種形式的人權，諸如食物權、居住權、健康權、生命權、發展權等。<sup>28</sup>

---

<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/211/44309.html>.

<sup>24</sup> 《巴厘島氣候正義原則》是由國際氣候正義網絡(International Climate Justice Network)，在2002年6月於巴厘島舉行的地球高峰會的最終籌備談判中所制定的，請參見“Bali Principles of Climate Justice,” (November 6, 2020),

<https://corpwatch.org/article/bali-principles-climate-justice>。

<sup>25</sup> Rosemary Lyster, "Climate Justice, Adaptation and the Paris Agreement: A Recipe for Disasters?" *Environmental Politics*, Vol.26, No. 3 (2017), pp. 438-458.

<sup>26</sup> Simon Caney, "Cosmopolitan Justice, Rights and Global Climate Change," *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, Vol. 19, No. 2 (2015), pp. 255-300; Ulrike Will and Cornelia Manger-Nestler, "Fairness, Equity, and Justice in the Paris Agreement: Terms and Operationalization of Differentiation," *Leiden Journal of International Law*, Vol. 34, No. 2 (2021), pp. 397-420.

<sup>27</sup> Simon Caney, "Cosmopolitan Justice, Rights and Global Climate Change," pp. 255-278.

<sup>28</sup> United Nations Environment Programme, "Climate Change and Human Rights," (November 4, 2020),

2010 年在墨西哥坎昆舉行的第十六次《公約》締約方大會上通過的《坎昆協議》（Cancun Agreements），其序言提及人權理事會第 10/4 號決議及其關於氣候變化對人權的影響，認識到人權與氣候變化之間的聯繫；承認兩者之間的關係，體現在需要解決氣候變化對人權的不利影響，以及確保氣候政策不再進一步損害人權，在制定國際法律與政策時，應將注意力集中在易受氣候影響的人。<sup>29</sup>《巴黎協定》是第一個明確提及人權的多邊環境協定，<sup>30</sup> 其序言第十一段中提到有關「人權」的內容如下：「承認氣候變遷是人類共同關心的問題，締約方在採取行動應對氣候變遷時，應當尊重、促進和考慮他們各自對人權、健康權、原住民權利、當地社區權利、遷徙者權利、兒童權利、殘疾人權利、弱勢人權利、發展權，以及性別平等、婦女賦權和代際公平等義務。」<sup>31</sup>

從條文內容可知，有別於《公約》和《京都議定書》的內容規範，《巴黎協定》對於人權的關照最為完整與全面。<sup>32</sup> 當《巴黎協定》同時使用「人權」和「發展權」（Right to Development），意味著兩者之間存在重要聯繫。發展權係指使需要發展的國家不啻失去機會，也不應剝奪他們欲進一步發展的權利；在 1950 和 1960 年代時，「發展權」作為一項人權引入國際社會，得到南方國家熱切歡迎。<sup>33</sup> 1972 年塞內加爾最高法院前首席大法官和國際法院前副院長 Keba Mbaye 首次提出「發展權」，並在 1986

---

[https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climate-change/climate\\_change\\_and\\_human\\_rights.pdf](https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climate-change/climate_change_and_human_rights.pdf).

<sup>29</sup> Edward Cameron and Marc Limon, "Restoring the Climate by Realizing Rights: The Role of the International Human Rights System," *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 21, No. 3, (2012), pp. 204-219.

<sup>30</sup> Sébastien Duyck, "The Paris Climate Agreement and the Protection of Human Rights in a Changing Climate," *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 26 (2017), pp. 3-45.

<sup>31</sup> UNFCCC, "Paris Agreement," UNFCCC (March 22, 2020), [https://unfccc.int/sites/default/files/paris\\_agreement\\_english\\_.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/paris_agreement_english_.pdf).

<sup>32</sup> Alan Boyle, "Climate Change, the Paris Agreement and Human Rights," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.67, No. 4 (2018), pp. 759-777.

<sup>33</sup> Jacobus A. Du Pisani, "Sustainable Development—Historical Roots of the Concept," *Environmental Sciences*, Vol. 3, No. 2 (2006), pp. 83-96.

年聯合國大會通過《發展權宣言》(Declaration on Right to Development)。

<sup>34</sup> 根據宣言，發展權是指：「一項不可剝奪的普遍權利，其組成基本人權的一部分。每個人都有資格參與、促進和享受經濟、社會、文化和政治的發展，保障每個人的人權和基本自由可以得到充分實現」。從此發展權在國際人權框架佔有一席之地。<sup>35</sup>

發展權的法律基礎來自於國際人權公約，如《公民和政治權利公約》(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)和《經濟、社會、文化權利公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)。不同的是，1986年《發展權利宣言》屬於群體權利範疇，ICCPR和ICESCR則被視為保障個人權利的範疇。在群體權利分類下，涵蓋和平權、清潔環境權、發展權，因為這些權利不僅要求特定國家作出承諾，且同時強調聯合國對全體人類生活的責任。<sup>36</sup> 1992年在巴西里約熱內盧舉行的聯合國環境與發展會議上，通過《里約環境與發展宣言》，<sup>37</sup> 揭示各國可基於主權且不損害他國的前提下使用其自然資源，以及強調公民參與並兼顧未來世代，成為國際氣候變遷制度中「發展權」的合法性依據。<sup>38</sup>

Simon Caney 提出氣候變遷與貧困和健康等挑戰具有內在聯繫，不但呼應了發展中國家的呼籲，也提供了以人權為基礎的理論視角，做為設計

---

<sup>34</sup> United Nations Office of Legal Affairs, "Declaration on the Right to Development," (Nov. 15, 2020), <https://legal.un.org/avl/ha/drd/drd.html>.

<sup>35</sup> Alain Pellet, "The Functions to the Right to Development: A Right to Self-Realization," *Third World Legal Studies*, Vol.3, No. 1 (1984), pp.129-139.

<sup>36</sup> Khandaker Farzana Rahman, "Linkage between Right to Development and Rights-Based Approach: An Overview," *Northern University Journal of Law*, Vol. 1 (2010), pp. 96-111..

<sup>37</sup> United Nations, "Rio Declaration on Environment and Development," (November 2, 2020), [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf).

<sup>38</sup> "Declaration on the Right to Development: Resolution / Adopted by the General Assembly." United Nations, "Declaration on the Right to Development: resolution / adopted by the General Assembly," (November 12, 2020), <http://www.refworld.org/docid/3b00f22544.html>.

氣候政策和確保溫室氣體排放公平分配的基礎。<sup>39</sup>

## 二、氣候正義與共同但有區別的責任之動態發展

氣候變遷是全球現象，需要全球共同努力。各國均應對全球環境承擔責任的精神，見諸於不同的國際環境法律制度的文件中，不過共同責任並不代表平均責任。自工業革命以來，已開發國家在累積財富的過程中造成了嚴重的環境問題，因此在訴諸承擔環境問題責任時，將各國責任加以區分開始變成一項基本原則。<sup>40</sup>「共同但有區別之責任及各自能力」（CBDR-RC）原則最早出現在 1972 年聯合國人類環境會議所通過的《人類環境宣言》中，考量發展中國家不同的情況和需求，透過差異化原則對於已開發國家和開發中國家賦予不同的環境義務。1980 年代初期，《聯合國海洋法公約》（the United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）也提到了有利於發展中國家的差異規範。<sup>41</sup>

1992 年的《聯合國氣候變化綱要公約》所達成的 CBDR-RC 原則，透過國際氣候規範，在《公約》通過後成為文化。CBDR-RC 要求三個要素：共同責任、區別責任、國家的不同能力。「共同責任」是指所有國家對環境保護的集體責任，需共享資源與利益，以及遵守共同法律。另外，根據各國能力，國家可劃分為已開發、開發中和低度開發等類別，而此和 CBDR-RC 之「區別」內涵有關。「區別」指的是各國根據從 1990 年起的碳排放量和國內所擁有的資源與技術，綜合去衡量所應負擔的責任。「區

---

<sup>39</sup> Simon Caney, "Just Emissions," *Philosophy & public affairs* Vol.40, No. 4 (2012), pp. 255-300.

<sup>40</sup> Jeffrey McGee and Ros Taplin, "The Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate: A Complement or Competitor to the Kyoto Protocol?," *Global Change, Peace & Security*, Vol. 18, No. 3 (2006), pp. 173-192.

<sup>41</sup> Jeffrey McGee and Ros Taplin, "The Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate: A Retreat from the Principle of Common but Differentiated Responsibilities.," *McGill International Journal on Sustainable Development Law and Policy*, Vol.5, No. 11 (2009), pp. 11-43.

別責任」指出每個國家需履行的責任比例不同，也就是各國間的責任應有合理的差別待遇。「不同能力」則是考慮到各國的經濟條件、社會結構等而能應對氣候變化調適與減緩的潛力。<sup>42</sup>《公約》中第三條第一項提及公平原則（principle of fairness）：「締約方應在『公平』的基礎上根據共同但有區別的責任和各自的能力，為人類今後世代保護氣候系統。因此，已開發國家締約方應帶頭應對氣候變遷及其不利影響。」同條第二項提及：「應當充分考慮到開發中國家締約方尤其是特別易受氣候變遷不利影響的那些開發中國家締約方的具體需要和特殊情況，也應當充分考慮到那些按本公約必須承擔不成比例或不正常負擔的締約方特別是開發中國家締約方的具體需要和特殊情況」。<sup>43</sup>《公約》提到所有締約方應考慮到公平原則和共同但有區別之責任原則，按照《公約》採取行動，包括提供資金、保險和技術轉移等行動，以滿足開發中國家締約方因應氣候變遷之不利影響。<sup>44</sup>因此，儘管所有國家都必須執行減少排放的政策，但不應期望所有各方都達到相同的減排水平，歷史排放較高或擁有更多技術或資源的國家應支持其他國家履行義務。<sup>45</sup>

1997年的《京都議定書》延續 CBDR-RC 原則，但其將締約國區分為附件一（Annex I）國家和非附件一國家。<sup>46</sup>條約對於附件一（工業化）國

---

<sup>42</sup> Benito Müller and Lavan Mahadeva, "The Oxford Approach – Operationalizing the UNFCCC Principle of Respective Capabilities: European Capacity Building Initiative," *Oxford Institute for Energy Studies*(November 26, 2020),

<https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2013/02/EV-58.pdf>.

<sup>43</sup> UNFCCC, "United Nations Framework Convention on Climate Change," (March 2, 2020),

[https://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf).

<sup>44</sup> UNFCCC, "Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change," *UNFCCC* (March 2, 2020), <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.

<sup>45</sup> Sébastien Duyck, "The Paris Climate Agreement and the Protection of Human Rights in a Changing Climate," pp. 3-45.

<sup>46</sup> 附件一國家由經濟合作暨發展組織(OECD)成員國和其他正在向市場經濟轉型的國家所組成，其中的附件二國家專指 OECD 國家。附件一國家根據規定，受到具有約束力的減排目標限制，附件二國家更需提供資金協助非附件一國家。

家規定了具有約束力的減碳目標和時間表，其他國家則不受約束。《京都議定書》基於成本有效性，引入彈性的市場機制以達成減碳目標。<sup>47</sup> 然而，已開發國家對於新興經濟體排放大量溫室氣體，卻不受碳排限制表達不滿，尤其是美國更直指此種協議是不公平的。<sup>48</sup> 後續氣候條約的談判一直在努力解決各國對於這種二分法的歧見，各方辯論的焦點包括 CBDR-RC 究竟應該根據一個國家的全部歷史排放量來分配補救責任，或是只分配其中的一部分；以及如何在國際責任分擔的架構下將國家能力與差異化責任相結合等。<sup>49</sup>

2015 年的《巴黎協定》不再使用《京都議定書》的二分法，減排的義務適用於所有締約方，但由各國自主提出國家自訂貢獻（Nationally determined contributions, NDCs），以由下而上的各國自訂減排目標取代《京都議定書》由上而下分配減排責任給附件一國家。《巴黎協定》第二條第二款申明該協議「將根據不同的國情，體現公平和共同但有區別的責任和各自能力原則」，顯示其適用之 CBDR-RC 原則並非靜止不變，而是會隨著各種不同的政治、社會、經濟、環境等條件而改變。<sup>50</sup> 協定中多次提及最不發達國家（Least Developed Countries, LDCs）和小島嶼發展中國家（Small Island Developing States, SIDS），主要涉及其有限的能力和高脆弱性，因此最不發達國家和小島嶼發展中國家在準備減排行動方面具有彈

---

<sup>47</sup> 根據《京都議定書》，各國必須通過國家機制來減少溫室氣體排放，該議定書還通過三種市場機制幫助國家實現減排目標，分別為：共同減量（Joint implementation, JI）、清潔發展機制（Clean Development Mechanism, CDM）以及排放權交易（International Emissions Trading, ET）。

<sup>48</sup> Pieter Pauw, Kennedy Mbeva, and Harro van Asselt, "Different Perspectives on Differentiated Responsibilities: A State-of-the-Art Review of the Notion of Common but Differentiated Responsibilities in International Negotiations," (January 16, 2021), <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/199419/1/die-dp-2014-06.pdf>.

<sup>49</sup> Steve Vanderheiden, "Justice and Climate Finance: Differentiating Responsibility in the Green Climate Fund," pp. 31-45.

<sup>50</sup> Christina Voigt and Felipe Ferreira, "Dynamic Differentiation: The Principles of CBDR-RC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement," *Transnational Environmental Law*, Vol. 5, No. 2 (2016), pp. 285-303.



性；且特別脆弱的國家應從減排機制中獲得部分收益，以支付其適應成本。

儘管最初遇到阻力，但發展中國家成功確保了調適規劃和資金需求被納入其 NDC；此外，《巴黎協定》中還包括具體調適目標，其與減緩目標相關聯，以確保將調適視為一項國際制度內的全球責任。<sup>51</sup>《巴黎協定》承認減緩和調適在因應氣候變遷的重要作用，只有在發展中國家有足夠的資金開展調適活動的情況下才能採取有意義的行動。該協定要求已開發國家提供財政資源，以協助發展中國家繼續履行其在《公約》下的現有義務。根據《坎昆協議》，已開發國家需要在 2020 年前每年向發展中國家提供 1000 億美元的長期資金，《巴黎協定》則要求「擴大」財政資源，以「旨在實現適應和減緩之間的平衡，同時考慮到對適應的公共和贈款資源的需求」。<sup>52</sup> 已開發國家必須每兩年報告一次它們預計提供給發展中國家的公共財政資源。<sup>53</sup>《巴黎協定》特別提及「其他」（非工業化國家）締約方，鼓勵他們在自願基礎上提供資金支持，並交流有關所提供支持的訊息。<sup>54</sup> 從實際角度來看，支持是必要的，因為許多開發中國家可用於 NDC 的技術和財政資源有限。Sonja Klinsky 及 Hadi Dowlatabadi 認為，藉由保障人權的方法來判斷各個國家應該得到什麼樣的支持，可以促進實現 CBDR-RC 原則的「各自能力」要素。<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Chukwumerije Okereke and Philip Coventry, "Climate Justice and the International Regime: Before, During, and after Paris," *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, Vol. 7, No. 6 (2016), pp. 834-851.

<sup>52</sup> UNFCCC, "Paris Agreement," (March 22, 2020), [https://unfccc.int/sites/default/files/paris\\_agreement\\_english\\_.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/paris_agreement_english_.pdf).

<sup>53</sup> Rosemary Lyster, "Climate Justice, Adaptation and the Paris Agreement: A Recipe for Disasters?" pp. 438-458.

<sup>54</sup> Pieter Pauw, Kennedy Mbeva, and Harro van Asselt, "Subtle Differentiation of Countries' Responsibilities under the Paris Agreement," *Palgrave Communications*, Vol. 5, No. 1 (2019), p.86.

<sup>55</sup> Sonja Klinsky and Hadi Dowlatabadi, "Conceptualizations of Justice in Climate Policy," *Climate Policy*, Vol. 9, No. 1 (2009), pp. 88-108.

### 參、氣候財務機制的氣候正義評估框架

在正義的背景下，氣候變遷所導致的結果是多樣而複雜的。氣候正義基於不同的認知而有非常不同的含義，自 1990 年代以來，氣候正義受到越來越多的關注，但至今尚無單一或固定的意義。<sup>56</sup> 由於「正義」本身就是一個抽象的概念，由正義所延伸而來的氣候正義也因過於模糊，而無放諸四海皆準的定義。<sup>57</sup> 基於社會正義，民主問責制及參與，以及生態永續性原則的環境正義運動，對氣候正義的概念化產生影響，<sup>58</sup> 而應用哲學概念，則可以為全球氣候變化政策提供規範之依據。

氣候變遷被廣泛視為國際或全球範圍內的不公正問題，其補救措施必須以相關正義原則做為指導，才能妥善解決問題。<sup>59</sup> 學者們早就注意到，氣候變遷的國際合作有賴於公平的責任分攤以及未來可行的方向，被各國視為不符合公平正義的制度設計不但無法發揮效用，反而將使情況更加惡化。<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> Tahseen Jafry, Michael Mikulewicz, and Karin Helwig, "Introduction: Justice in the Era of Climate Change," in In Tahseen Jafry, Michael Mikulewicz, and Karin Helwig, eds., *Routledge Handbook of Climate Justice* (London: Routledge Routledge, 2018), pp. 1-9.

<sup>57</sup> Thom Brooks, "Climate Change Justice," *Political Science & Politics*, Vol. 46, No. 1 (2013), pp. 9-12; André Silveira, "The Multiple Meanings of Justice in the Context of the Transition to a Low Carbon Economy," in *a working paper presented at Cambridge Institute for Sustainability Leadership, University Cambridge* (2016); Steve Vanderheiden, "What Justice Theory and Climate-Change Politics Can Learn from Each Other," *Political Science and Politics*, Vol. 46, No. 1 (2013), pp. 18-22.

<sup>58</sup> Paul Chatterton, David Featherstone, and Paul Routledge, "Articulating Climate Justice in Copenhagen: Antagonism, the Commons, and Solidarity," *Antipode*, Vol. 45, No. 3 (2013), pp. 602-620; David Schlosberg and Lisette B. Collins, "From Environmental to Climate Justice: Climate Change and the Discourse of Environmental Justice," pp. 359-374.

<sup>59</sup> Henry Shue, "Global Environment and International Inequality," *International Affairs* Vol. 75, No. 3 (1999), pp. 531-545.

<sup>60</sup> Christina Voigt and Felipe Ferreira, "Dynamic Differentiation: The Principles of CBDR-RC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement," pp. 285-303.

氣候正義的目的是應用正義的概念指導，阻止氣候變遷造成更大的損害，限制排放並提高適應力。在國際背景下，氣候正義廣泛被理解為既包含分配機制，又包含程序機制。<sup>61</sup> 雖然分配正義不僅可以涵蓋利益問題，而且還涉及責任和負擔問題，但它只是氣候正義的一個面向；國際氣候建制下資金和利益的分配形式無可避免地和誰在設計國際治理機構的發言權有關，<sup>62</sup> 因此，分配正義與程序正義是一體之兩面。然而，氣候變遷既是國際問題，也是代際問題。<sup>63</sup> 氣候變遷是一個緩慢的過程，這一代溫室氣體排放限縮了下一代的碳排量，產生了跨世代的問題。因此本文將以分配正義（distributive justice）、程序正義（procedural justice）與代際正義（intergenerational justice）三個面向，建構氣候正義評估架構，並以此架構探討德國的雙邊氣候財務機制是否將相關原則納入考量。

## 一、分配正義

探討一個社會是否公正，就是在問這個社會如何分配我們所重視的事物，例如收入與財富、權利與義務、機會與權利等。<sup>64</sup> John Rawls 主張，正義的社會應確保公民的權利和自由得到絕對的保障，並在社會經濟資源方面，建立更平等的分配原則。<sup>65</sup> 為達到平等的分配，必須援引差異原則（the difference principle），也就是要讓處境最弱勢的成員獲得最大利益。

John Rawls 在 1971 年出版的《正義論》（A Theory of Justice）討論

---

<sup>61</sup> Jouni Paavola and W. Neil Adger, "Justice and Adaptation to Climate Change," (Tyndall Centre for Climate Change Research, 2002); David Schlosberg and Lisette B. Collins, "From Environmental to Climate Justice: Climate Change and the Discourse of Environmental Justice," pp. 359-374.

<sup>62</sup> Laura Aileen Sauls, "Becoming Fundable? Converting Climate Justice Claims into Climate Finance in Mesoamerica's Forests," *Climatic Change*, Vol. 161, No. 2 (2020), pp. 307-325.

<sup>63</sup> Hyunseop Kim, "An Extension of Rawls's Theory of Justice for Climate Change," *International Theory*, Vol. 11, No. 2 (2019), pp. 160-181.

<sup>64</sup> 陳信宏譯，Michael J. Sandel 著《正義：一場思辨之旅》（台北：先覺，2018）。

<sup>65</sup> John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1971).

的是「社會正義」(social justice)，探討的是在一個社會中，制度的運作如何實現每個人的權利義務，換言之，即個人如何在社會制度安排下被合理對待的問題，又稱「疆界內正義」。其於 1999 年出版的《萬民法》(The Law of Peoples) 討論的是「疆界外正義」，即「全球正義」(global justice) 或國際正義，關切的是不同社會、不同民族之間如何彼此合理對待。<sup>66</sup> 由於大氣的流通性，在一國境內排放的溫室氣體所產生的負面影響並不只限於該國境內，因此氣候變遷需要國際正義原則。<sup>67</sup> 生態限制挑戰了國際和平和基本人權的最低條件，<sup>68</sup> 當氣候變遷使人民陷入沉重負擔的狀態時，需要其他的良序社會(well-ordered society) 善盡援助的義務，幫助他們恢復原有秩序。<sup>69</sup> 因此，以 John Rawls 的觀點來看，在國際社會需要重新分配資源的對象，是那些基本生存權利被侵害的國家，例如最低度開發國家

<sup>66</sup> 1970 年代 John Rawls 的《正義論》討論的是一個小型民主、自由、平等、公平的社會，並未討論環境問題，因為從 1980 年代開始，全球環境議題才相繼興起，促使許多環境法上的法律原則進入國際環境法。而本研究所欲探討的是在全球範圍內由氣候問題所引發的全球性正義問題，故擬藉由《萬民法》中「全球正義」的概念加以延伸。換言之，從不同社會與族群之間不分種族、階級、性別、黨派的人皆享有基本權利的概念出發，擴展至平等與自由之環境權，即擁有乾淨的水、空氣、土地與居住環境。呼應《萬民法》正義原則第六條所提到的，諸民族會尊重人權(Peoples are to honor human rights)。

<sup>67</sup> John Rawls 在《萬民法》將世界分成五種類型的社會：第一類是自由主義式的民族(liberal peoples)，第二類是合宜的民族(decent peoples)，羅氏將此兩類統稱為「良序的民族」(well-ordered peoples)。另外三類則為非良序民族：分別是法外國家(outlaw states)、承受不利條件負擔的社會(societies burdened by unfavorable conditions)，又可稱之為「受牽累的社會」、和仁慈的絕對主義(benevolent absolutisms)社會。仁慈的絕對主義社會尊重多數人權，但沒有賦予社會成員參與政治決策的機會，所以並非良序的社會。法外國家指的是一些拒絕遵守萬民法，對內不尊重人權，且會為了自身政體的利益而發動戰爭的社會。至於受牽累的社會指的是缺乏政治和文化傳統，欠缺發展成良序社會所需的物質資源和技術資訊等不利條件的社會。良序民族有援助這類社會的義務，長期目標是把「受牽累的社會」帶進「良序的諸民族之社會」，但承受不利條件負擔的社會不一定是經濟上貧窮的國家，所以適當的援助不僅限於財政援助。詳細討論可參見李國維、珂洛緹、汪慶華譯，John Rawls 著，《萬民法》(台北：聯經，2005 年)。

<sup>68</sup> Ulrike Will and Cornelia Manger-Nestler, "Fairness, Equity, and Justice in the Paris Agreement: Terms and Operationalization of Differentiation," pp. 397-420.

<sup>69</sup> Hyunseop Kim, "An Extension of Rawls's Theory of Justice for Climate Change," pp. 160-181; John Rawls, *The Law of Peoples* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999).

及小島嶼開發中國家。

以氣候正義而言，分配正義是對分配結果是否符合正義之評估，探討的是富有資源的對象其分配機制是否符合歷史責任論和公平原則。<sup>70</sup> 歷史責任論方法的中心論點是，某些特定的狀態使我們陷入了當前的氣候困境，而這些當事方現在應對其行動的結果承擔主要責任，並應支付過去的問題所造成的費用。<sup>71</sup> 它強調的是追究已開發國家的歷史碳排責任，要求其應負起領導減碳的義務。同時，基於污染者付費原則（Polluter Pays Principle, PPP），確定造成污染和分配責任的各方，他們負責支付因應氣候變遷的費用。<sup>72</sup> 污染者付費原則基於廣泛認同的思想，即對他人造成傷害的人應在道義上負責補救這種傷害，此為思考氣候變遷倫理的最直觀的方式，也就是已開發國家在歷史責任之基礎下應補償開發中或低度開發國家。<sup>73</sup>

有效的氣候變遷政策應包含減緩與調適這兩種行動的組合，在考慮實現氣候正義時，減緩和調適都是應對氣候變化的道德義務。<sup>74</sup> 減緩為氣候變遷的長期解決方案，如果不針對這一行動做出努力，氣候變遷就不會停止；調適也屬道德上的必要，因為氣候變遷的影響已明顯易見，對於低度發展和脆弱國家來說，調適是這些國家對其公民應盡的最優先責任。國際上缺乏對調適的跨國支持，導致最低度開發國家推動預留專用資金，並引

---

<sup>70</sup> Riël Vermunt and Kjell Törnblom, "Introduction: Distributive and Procedural Justice," *Social Justice Research*, Vol.9 (1996), pp. 305-310.

<sup>71</sup> David Schlosberg and Lisette B. Collins, "From Environmental to Climate Justice: Climate Change and the Discourse of Environmental Justice," pp. 359-374.

<sup>72</sup> Dan Weijers, David Eng, and Ramon Das, "Sharing the Responsibility of Dealing with Climate Change: Interpreting the Principle of Common but Differentiated Responsibilities," in Jonathan Boston, Andrew Bradstock, and David Eng ed., *Public Policy: Why Ethics Matters* (Canberra: ANU Press., 2010), pp. 141-158.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Darrel Moellendorf, "Climate Change Justice," *Philosophy Compass*, Vol. 10, No. 3 (2015), pp. 173-186.

發了關於氣候正義的全球討論。<sup>75</sup> 因此，在氣候正義的分配面向，主要的評估基礎包括：已開發國家協助的責任和合理的援助金額；已開發國家的援助資金分配給那些對象；已開發國家資金的分配是否能因應當前或未來的氣候變遷情勢。

## 二、程序正義

分配正義關注成本和收益的分配，而程序正義關注相關的權力關係和決策過程，兩者是相互關聯的。<sup>76</sup> 公平 (fairness) 是分配正義的關鍵概念，但如果不了解造成不公平現象的結構性因素，例如社會結構，權力關係和制度，通常就無法確保分配正義。<sup>77</sup>

哲學家很早就意識到結果的公平性和程序的正當性是緊密聯繫的。古希臘哲學家亞里斯多德 (Aristotle) 區分實質正義 (substantive justice) 和程序正義，並指出正義與議價過程的公平性有關。<sup>78</sup> 當正義原則應用在立法或司法階段時，必須找尋適當的方式來調和個人對於社會制度和法律正當性的歧見，而公平即扮演一個重要的角色。與政策結果公平性有關的實質層面，稱之為實質公平，即差異原則；與相關決策和實施過程的公平性有關的程序層面，稱之為程序性公平。在程序性公平方面，要求透明度及問責性 (accountability)，以及是否具有相互尊重和非強制的審議過程。<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Chukwumerije Okereke and Philip Coventry, "Climate Justice and the International Regime: Before, During, and after Paris," pp. 834-851.

<sup>76</sup> David Schlosberg and Lisette B. Collins, "From Environmental to Climate Justice: Climate Change and the Discourse of Environmental Justice," pp. 359-374.

<sup>77</sup> Oran R Young, "Does Fairness Matter in International Environmental Governance? Creating an Effective and Equitable Climate Regime," in Todd L. Cherry, Jon Hovi, and David M. McEvoy, eds., *Toward a New Climate Agreement: Conflict, Resolution and Governance* (London: Routledge, 2014), pp. 46-58.

<sup>78</sup> Chukwumerije Okereke, "Moral Foundations for Global Environmental and Climate Justice," pp. 117-135.

<sup>79</sup> Riël Vermunt and Kjell Törnblom, "Introduction: Distributive and Procedural Justice," pp. 305-310.

因此，程序正義包含了透明化的談判過程、決策過程中是否有利害關係人的代表、以及社會和政治的認可與參與。<sup>80</sup>

基於程序正義，國際調適資金應符合三個原則：承認、參與以及權力分配。<sup>81</sup> 承認是程序正義的基礎，必須考慮所有不同群體的特性與利益；參與應包括參與、知情權和在政策和法律制定中發表意見的權利，以及對執法情況進行全面審查的權利，也就是使通常沒有發言權的弱勢群體能更多地參與決策；權力分配則是為了促進整個談判過程的程序公平，應確保各方擁有積極參與規劃、決策和治理所需的知識和技能。<sup>82</sup> David Schlosberg 提出能力理論（capabilities theory），討論程序正義中攸關受援國的社會與政治的認可與參與，其意旨納入受氣候直接影響的社區、公民社會，並整合利益攸關者如非政府組織、私部門的參與，將能推動民間社會所有權、擴大資源籌集、深化審議和促進機構效力。<sup>83</sup> 若當地社群能參與機構的治理過程，不但能使民間社會直接貢獻訊息和專業知識，也能參與介紹自身對問題的主觀理解，而這對社區話語權以及對社區主權功能的需求都是必不可少的。《巴黎協定》序言第 10 段強調公眾參與和獲取公共訊息的重要性。在國際層次，著重程序的意思在於提高聯合國氣候談判的合法性；在國家層次，則須確保在設計和實施氣候計畫時，適當考慮受影響人民和社區的權利，尤其當地原住民與少數民族有效參與國際氣候治理的重要性，以加強公民社會對計畫的支持並強化他們因應氣候變遷的能

---

<sup>80</sup> Rishi Basak and Edwin van der Werf, "Accountability Mechanisms in International Climate Change Financing," *International Environmental Agreements*, Vol. 19 (2019), pp. 297-313 ; Sonja Klinsky and Hadi Dowlatabadi, "Conceptualizations of Justice in Climate Policy," pp. 88-108 ; David Schlosberg, "Climate Justice and Capabilities: A Framework for Adaptation Policy," *Ethics and International Affairs*, Vol. 26, No. 4 (2012), pp. 445-461.

<sup>81</sup> Jouni Paavola and W. Neil Adger, "Fair Adaptation to Climate Change," *Ecological Economics*, Vol. 56, No. 4 (2006), pp. 594-609.

<sup>82</sup> Marco Grasso, "An Ethical Approach to Climate Adaptation Finance," *Global Environmental Change*, Vol. 20, No. 1 (2010), pp. 74-81.

<sup>83</sup> David Schlosberg, "Climate Justice and Capabilities: A Framework for Adaptation Policy," pp. 445-461.

力，即所謂的「韌性」(resilience)或「能力建構」(capacity building)。能力建構對當地決策者的培訓至關重要，需要透過制度加以補充。開發中國家的環境管理相對薄弱，人少，資源少。為此，需加強這些國家環境行政管理，以幫助他們增強在制定環境議程方面的聲音和能力。

因此，在氣候正義的程序面向，主要的評估基礎包括：誰可以參與和氣候變遷有關的計劃和決策，如何參與？例如，是否僅限於國家可以參與決策？各利益相關者對計劃內容和決策有多大影響？非政府組織和地方社區是否可以直接影響計劃和決策，還是只能以非正式的方式達成？

### 三、代際正義

分配正義和程序正義通常討論的是代內問題，代際正義不僅是世代間的責任分配問題，也是當代人應該留下甚麼資產給後代人的問題。解決全球氣候問題必須兼顧代際正義和代內正義 (intragenerational justice) 的實現，而代內正義的實踐是實現代際正義的前提。<sup>84</sup> 氣候變遷的原因和影響是跨世代的，二氧化碳一旦被排放出來，就會繼續導致許多代受全球暖化的影響，<sup>85</sup> 因此溫室氣體的持久性是過去、現在、未來世代所需共同承擔的問題。自 1950 年以來全球碳排放量以驚人速度增長，二氧化碳的總排放量增加了三倍以上，在未能採取適當行動的情況下，當前這一代人若將現有問題傳遞給下一代人，不但會使原有問題變得更加嚴重外，也會增加未來世代應對氣候變化的成本。<sup>86</sup> 現在採取的減緩措施越少，氣候變遷的影響就越大，未來需要的調適也就越多。<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> 楊惟任，〈國際氣候政治的爭論：氣候正義的觀點〉，《遠景基金會季刊》，第 15 卷第 1 期 (2014)，頁 141-165。

<sup>85</sup> Hyunseop Kim, "An Extension of Rawls's Theory of Justice for Climate Change," pp. 160-181.

<sup>86</sup> Upendra Baxi, "Towards a Climate Change Justice Theory," *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 7, No. 1 (2016), pp. 7-31.

<sup>87</sup> Chukwumerije Okereke and Philip Coventry, "Climate Justice and the International Regime: Before, During, and after Paris," pp. 834-851.



代際正義的概念闡明社會終究是要代代相傳的事實，人類若有義務保護地球的生物多樣性和人類這個物種的永續存在，那麼人類彼此間在環境保護面相即建立了合作夥伴關係，不僅生者之間，生者、死者和即將出生者之間也存在著跨世代的夥伴關係。<sup>88</sup> Edith Brown Weiss 使用三個標準定義代際公平：選擇、質量及獲取，<sup>89</sup> 這些要求涵蓋了公平的程序和分配面向。<sup>90</sup> 代際公平應該讓未來世代擁有與生活在現在的人保有相似的選擇，也就是保存現有自然和文化資源的多樣性。質量指的是後代應該繼承一個質量相當的星球，如此他們就不需承受恢復環境的成本；而獲取則指未來的人們將能夠公平地獲取世界資源。<sup>91</sup>

在當代政治社群中，社會基本制度維繫著人與人之間的關係。由於資源有限、慾望無窮，人類社會存在既競爭又合作的關係。在資源稀缺情形下，當社會基本制度以分配正義為目標，可採用 John Rawls 的正義原則做為分配之依據，差異原則作為當代的分配原則，而跨世代的分配原則，則可採取「正義的儲蓄原則」（Just Savings Principle）。<sup>92</sup> 正義的儲蓄原則即保證每一代都從上一代那裡獲益，並為後代做出某些貢獻。這一代人不應該恣意揮霍財貨，而應留給下一代才符合正義。這同時也符合聯合國永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）的精神，即一個能滿足現行需求，亦不危害後繼世代權益，以滿足他們需求的發展模式。巧合的是，代際正義本身的思考邏輯，也應用最低限度的社會保障，在 John

---

<sup>88</sup> Upendra Baxi, "Towards a Climate Change Justice Theory," pp. 7-31.

<sup>89</sup> Edith Brown Weiss, "Intergenerational Fairness and Rights of Future Generations," *Intergenerational Justice Review*, Vol. 1, No. 6 (2002), pp. 24-35; Edward Cameron, Tara Shine, and Wendi Bevins, "Climate Justice: Equity and Justice Informing a New Climate Agreement," *World Resources Institute Working Paper Series*. Washington, DC: World Resources Institute (2013).

<sup>90</sup> Ulrike Will and Cornelia Manger-Nestler, "Fairness, Equity, and Justice in the Paris Agreement: Terms and Operationalization of Differentiation," pp. 397-420.

<sup>91</sup> Edward Cameron, Tara Shine, and Wendi Bevins, "Climate Justice: Equity and Justice Informing a New Climate Agreement."

<sup>92</sup> John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971).

Rawls 的邏輯裡，後代人士屬於最差階級，因為他們完全無法掌握當前世代的所做所為，無法限制生者利用在時間序列上有利的位置為自己謀求利益。這種跨越時空限制，並要求代代之間的互動過程也符合「正義」。<sup>93</sup>

正義的儲蓄原則說明每個世代都要公正分配，以獲得正義和自由的公平價值，而這正是在氣候變遷的環境中所必不可少的條件。Upendra Baxi 認為代際正義包含過去、現在和未來世代，甚至涵蓋無限世代，可分成三個主要指標：第一、考慮是否保障開發中國家人民的基本權利；第二、確保不會對環境和社會造成損害的無害政策：掌權者有義務在道德上避免做出有損於當代人和後代人的基本利益與核心人權的行動；第三、當代與未來世代的發展權利：讓世代之間均有取得資源的平等機會。<sup>94</sup> 簡言之，代際正義著重基於權利的正義，其可類分為人類基本權利、無害原則和跨世代發展權利。

無害原則 (No-harm principle) 係指各國必須確保其管轄範圍內的活動不會造成重大的跨境環境破壞的原則，此原則構成國際環境法的基石。儘管無害原則已被確定為國際環境法的基礎，但卻未成為國際氣候治理的主要特徵，因為無害原則與損失與損害 (Loss and Damage) 議題息息相關，<sup>95</sup> 難以達成共識，國際司法機構不太可能在此問題上作出實質性決定，因而成為政治上可接受性的最大障礙。Benoit Mayer 表示：「最近二十五年以來國際氣候談判中很少考慮無害原則，此原則似乎很少被國際社會明確

---

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Upendra Baxi, "Towards a Climate Change Justice Theory," pp. 7-31.

<sup>95</sup> 「損失」(loss)係指遭受氣候影響而無法恢復的結果，例如海平面上升造成沿海基礎設施全部破壞、因氣候災害引起的流離失所；「損害」(damage)係指可恢復的負面影響，例如暴風雨對沿海紅樹林造成的損害。2013年12月在波蘭華沙舉行的UNFCCC第十九屆締約國會議(COP 19)中，各國同意為「損失和損害」成立一個新的華沙國際機制(Warsaw International Mechanism, WIM)，負責處理開發中國家面對氣候變遷的負面衝擊時所受的損失與損害議題，包含建立全面氣候風險管理的方法。請參見 Maxine Burkett, "Loss and Damage." *University of Hawai'i Richardson School of Law Research Paper No. 3303678* (September 2, 2021), <https://ssrn.com/abstract=3303678>.

援引以應對氣候變化」。<sup>96</sup>

《巴黎協定》特別提及代際公平是針對青少年族群。代際正義除適用於國家間合作也包含不同世代間的合作。在《巴黎協定》頒布之前並未強調代際公平和代內公平，但在《巴黎協定》以後，除優先承認跨世代公平與世代內的公平，也同時致力於解決當前面臨跨世代的環境治理問題。<sup>97</sup>

因此，在氣候正義的代際面向，主要的評估基礎包括：提供的氣候資金是否可保障當地居民的基本人權，如生存、居住、財產等權利？是否保障跨世代的永續發展，讓世代間均有取得資源的平等機會？是否確保氣候資金所贊助的計畫不會對社會和環境造成損害？

---

<sup>96</sup> Benoit Mayer, "The Relevance of the No-Harm Principle to Climate Change Law and Politics," *Asia-Pacific Journal of Environmental Law*, Vol. 19 (2017), pp. 79-104.

<sup>97</sup> Snorre Kverndokk, Eric Nævdal, and Linda Nøstbakken, "The Trade-Off between Intra- and Intergenerational Equity in Climate Policy," *European Economic Review*, Vol. 69 (2014), pp. 40-58.

表 1 氣候財務機制的正義評估框架

氣候正義三個面向	氣候資金中的正義範圍	氣候正義原則	指標
分配正義	援助國的分配機制	歷史責任論	將資源轉移給遭受氣候不公平待遇的脆弱人群： 援助機構提供給誰援助？是否考量其經濟發展與脆弱度？
		公平原則	氣候資金用於減緩與調適的比例
程序正義	程序的正當性	社會和政治的承認與參與	受援國民間社會參與及實施過程： 受援國當地社區、個人、非政府組織或私部門是否可以參與整個計畫實施過程？氣候資金是否協助受援國的能力建構？
		權力分配	包容和平等的決策過程： 誰包含在援助計畫的決策過程中？
		透明度	公開的報告機制： 援助機構是否有開放機制提供所有利害關係人資訊共享？
代際正義	跨世代的永續發展	人類的基本生活權利	保障基本人權： 氣候資金是否保障受援國當地的生存、居住、財產與自由的權利？
		世代之間的公平原則	發展的權利： 氣候資金是否保障跨世代的經濟、社會、文化和政治發展權利，讓各世代均有取得資源的平等機會？
		無害原則	確保氣候資金活動不會對社會和環境造成損害的政策： 援助機構是否存在分析氣候變化解決方案的社會和環境影響的機制？如 MRV 系統； <sup>98</sup> 該機制是否允許向受影響的當地社區提供反饋訊息？

資料來源：作者自製。

<sup>98</sup> 可監測、可報告、可查核(Measurement, Reporting and Verification, MRV)，基於科學方法對於溫室氣體的排放和減量行動進行監測與申報，並提供驗證以對這些數字進行公正的評估，可參見 United Nations Climate Change Secretariat, “Handbook on Measurement, Reporting and Verification”, (September 8, 2021), [https://unfccc.int/files/national\\_reports/annex\\_i\\_natcom/\\_application/pdf/non-annex\\_i\\_mrv\\_handbook.pdf](https://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/_application/pdf/non-annex_i_mrv_handbook.pdf)。

## 肆、德國氣候財務機制與氣候正義

根據《公約》，氣候資金泛指已開發國家透過不同管道集結而來，提供給開發中國家用以減緩與調適氣候變遷所帶來的影響之資金。德國從 2005 年到 2014 年，對國際氣候援助的預算成長了五倍，並且承諾將在 2020 年時，將 2014 年的氣候資金規模增加一倍，達到 40 億歐元。<sup>99</sup>

在巴黎氣候峰會召開前，OECD 以及氣候政策倡議（Climate Policy Initiative, CPI）估計，若以每年需募集一千億美元的氣候資金而言，大約 204 億將來自多邊機制，231 億來自雙邊機制。<sup>100</sup> 2016 年及 2017 年國際氣候資金主要係透過雙邊合作以贈款或貸款的形式提供，這些贈款或貸款通常與傳統的發展合作項目和計劃結合。<sup>101</sup> 德國政府於《公約》第四次氣候變遷雙年度報告指出德國氣候資金側重於雙邊合作，也就是直接與開發中國家合作，其 2017 年到 2018 年分配給雙邊氣候資金的預算平均為 85 %。<sup>102</sup>

### 一、德國氣候財務機制

德國大部分氣候資金是透過聯邦經濟合作和發展部（英文：Federal Ministry for Economic Cooperation and Development；德文：

---

<sup>99</sup> Michael Bohnet, Stephan Klingebiel, and Paul Marschall, "Scope and Structure of German Official Development Assistance: Trends and Implications for the BMZ and Other Ministries," (November 4, 2020), [https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP\\_16.2018.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_16.2018.pdf).

<sup>100</sup> Henrik Selin, "Climate Finance and Developing Countries: The Need for Regime Development."

<sup>101</sup> Charlene Watson and Liane Schalatek, "The Global Climate Finance Architecture," Climate Funds Update."

<sup>102</sup> BMU, "Germany's Fourth Biennial Report on Climate Change under the United Nations Framework Convention on Climate Change 2020," (November 14, 2020), [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/191220\\_%204%20Biennial%20Report\\_englisch\\_final%20\\_sauber.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/191220_%204%20Biennial%20Report_englisch_final%20_sauber.pdf).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung；以下簡稱 BMZ），以及聯邦環境、自然保護和核安全部執行。BMZ 成立於 1961 年，以政府開發援助（official development aid, ODA）形式為主，支持大約五十個夥伴國家的氣候方案，管理德國一半以上的 ODA 支出。<sup>103</sup>

另一個重要的機構是聯邦環境、自然保護和核安全部（英文：Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety；德文：Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit；以下簡稱 BMU），它於 2008 年成立的國際氣候倡議（International Climate Initiative, 德文：Internationale Klimaschutzinitiative；以下簡稱 IKI），是德國快速啟動資金（fast-start financing）的關鍵要素。此外，德國於 2011 年啟動的能源與氣候基金（Energy and Climate Fund, EKF）是國際氣候專案以及保護生物多樣性活動的另一資金來源。該部分資金也由 IKI 進行部署，EKF 透過歐盟碳交易市場中政府拍賣歐盟排放權交易制度（EU Emissions Trading System, EU ETS）下之碳排放配額（European emission allowances, EUAs）得到財源。<sup>104</sup> 根據聯邦議院的決議，IKI 每年從 BMU 預算獲得 1.2 億歐元，而能源和氣候基金（EKF）通過拍賣排放配額為 IKI 貢獻額外的資金，此外，IKI 也獲得其他捐助者以及私部門投資。<sup>105</sup>

BMU 的國際氣候倡議（IKI）和 BMZ 的政府開發援助（ODA）對外贊助氣候目標相同，兩者均致力於援助開發中國家、新興工業化國家、轉型國家的氣候相關計畫，支持有關減少溫室氣體、森林和生物多樣性保護

---

<sup>103</sup> Ian Tiseo, "Carbon Dioxide Emissions in the European Union 2000-2020, by Country."

<sup>104</sup> 歐洲排放權交易系統可以在能源和工業部門之間相互交換碳排放配額，自 2005 年以來，排放權交易一直是整個歐盟範圍內減少二氧化碳排放的主要手段，成為實現歐盟氣候目標的主要工具。

<sup>105</sup> BMU, "The International Climate Initiative Innovative Financing for Climate Protection." (November 20, 2020),

[https://www.international-climate-initiative.com/fileadmin/Dokumente/iki\\_flyer.pdf](https://www.international-climate-initiative.com/fileadmin/Dokumente/iki_flyer.pdf)；施文真，〈由雙邊氣候變遷財務機制論我國外援政策可能之發展〉，葉俊榮主編，《氣候變遷的制度因應：決策、財務與規範》（台北：台大出版中心，2014），頁 111-145。

以及適應氣候變化的四大項目。<sup>106</sup> 根據德國政府 2017 年 12 月提交《公約》第三次氣候變遷雙年度報告顯示，2016 年來自政府預算的德國氣候資金有 15.4% 分配給 BMU，82.4% 給 BMZ。<sup>107</sup> 即 ODA 中佔有最大份額的是 BMZ，其為德國聯邦政府對外氣候援助的主要機構，BMU 的 IKI 雖然所占分額較少，但提供了重要的氣候資金。

此外，開發中國家長期以來特別強調氣候資金的額外性（*additionality*），也就是已開發國家不應僅將已有的政府開發援助用於氣候和環境發展領域，而應另外提供「新的且額外的」（*new and additional*）財源，作為開發中國家投入減緩與調適的資金。<sup>108</sup> 德國雖然以 ODA 之公部門預算做為氣候資金的主要來源，但也以其他的方式，如 IKI 即透過拍賣歐盟的碳排放配額的所得做補充。亦即 IKI 的部分經費來源符合額外性的要求。基於上述原因，本研究選擇以 IKI 做為德國雙邊氣候財務機制之代表個案，以本研究建構之氣候正義評估框架，分析其是否符合氣候正義。

## 二、評估 IKI 是否符合氣候正義

自 2008 年成立以來至 2019 年，IKI 在 60 多個國家批准了 730 多個氣候和生物多樣性計畫，資金總額達 39 億歐元。IKI 在《公約》（UNFCCC）和《生物多樣性公約》（*Convention on Biological Diversity, CBD*）的框架內運作，為發展中國家、新興和轉型國家提供氣候資金，資助以下四大類計畫：減緩、調適、保護生物多樣性，以及自然碳匯如減少毀林和森林退化所造成的溫室氣體排放（*reduce emissions from deforestation and forest*

---

<sup>106</sup> BMU, "The International Climate Initiative Innovative Financing for Climate Protection."

<sup>107</sup> BMU, "Germany's Third Biennial Report on Climate Change under the United Nations Framework Convention on Climate Change 2017," (July 26, 2021), [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BR%20Germany-br3-1-171220\\_3\\_biennial\\_report\\_to\\_unfccc.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BR%20Germany-br3-1-171220_3_biennial_report_to_unfccc.pdf).

<sup>108</sup> Henrik Selin, "Climate Finance and Developing Countries: The Need for Regime Development."

degradation, REDD+)。IKI 通過兩大支柱提供資金支持，分別是主題徵選 (thematic selection process, or thematic call) 和特定國家徵選 (country-specific selection procedures, or country call) 程序，兩者皆以創意競賽的方式徵求計畫。主題徵選程序的創意競賽通常每年公佈一次，因應《公約》國際談判的發展，提出優先徵選之主題。特定國家徵選程序是在與各個夥伴政府密切協商後確定優先的甄選項目，計畫中約 50% 的資金將用於標的國當地的非政府組織、大學、智庫以及原住民團體，以增強並擴大當地的資源與在地知識，實現永續發展的目標。<sup>109</sup> 申請德國政府贊助計畫通常係透過兩階段的程序，第一階段先針對申請者提出之計畫進行評估，通過第一階段審查者再提出正式申請書，並於第二階段再行評估，最後是否得到贊助則由 BMU 決定。由此可知，兩階段的遴選程序所帶來的良性競爭，以及非政府執行機構的參與是 IKI 的特點。<sup>110</sup>

Katrin Enting 及 Sevn Harmeling 指出，正如氣候資金本身所具有的高度複雜性一樣，氣候資金的資料非常分散且不完整，使得評估 IKI 是否符合氣候正義這項任務異常艱鉅。<sup>111</sup> 本研究首先呈現 IKI 的氣候資金流向與分配比例，以量化的方式描繪其基本樣貌。然而，氣候資金的金額與分佈並非評估氣候財務機制唯一重要因素，其是否符合國際期待，特別是在對於氣候變遷產生有效影響以及資源使用是否符合效率等質化條件，更是不

---

<sup>109</sup> Umweltbundesamt (Federal Environment Agency), "Evaluation of the International Climate Initiative (ICI) of the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU)," (July 15, 2021), <https://www.umweltbundesamt.de/en/publikationen/evaluation-of-the-international-climate-initiative/>; "Sharing Experiences – Managing Innovations, International Climate Initiative from 2017 to 2019," (July 15, 2021), <https://www.international-climate-initiative.com/en/infotheque/publications/publication/article>.

<sup>110</sup> BMU, "Sharing Experiences – Managing Innovations, International Climate Initiative from 2017 to 2019."

<sup>111</sup> Katrin Enting and Sven Harmeling, "German Climate Finance Put to the Test."



容忽視。<sup>112</sup> 本研究以下將交叉檢視德國之官方網站及報告，以及非政府組織等文獻，評估 IKI 的制度設計與執行是否符合本文提出之氣候正義三面向之評估指標。

### (一)分配正義

首先，以資金是否流向受氣候變化影響的高度脆弱國家及人群而言，德國傳統的發展合作計畫主要係針對特定國家，由 BMZ 批准的計畫可以看出，如果不是德國發展合作的官方夥伴國，或者如果他們與德國的合作並未包括氣候變遷相關議題，政府就很難提交與氣候變化相關的提案，如此可能使一些高度脆弱的國家無法從德國獲得氣候融資。<sup>113</sup> 而 IKI 資金不限於流向夥伴國家，為高度脆弱的國家提供了獲得特定氣候融資的機會。<sup>114</sup> 根據 OECD 的統計數據顯示，在 2003 到 2008 年期間，亞洲國家得到德國最多的氣候資金援助，非洲則居第二位；<sup>115</sup> BMU 於 2020 年報告中亦指出，IKI 從 2017 年至 2019 年共支出 16 億歐元，其中有 2% 流向中東和北非、6% 流向中東歐、中亞和土耳其、7.8% 流向撒哈拉非洲、15% 流向中南美洲和加勒比海地區、16% 流向南亞、東南亞和太平洋、51% 流向全球性計畫。<sup>116</sup> 由此可知，IKI 資金一半投入全球性計畫，另一半投入各區域。各區域中，又以亞洲所占比重最高。根據非政府組織德國看守協會 (Germanwatch) 於 2020 年公布的全球氣候風險指數報告 (Global Climate Risk Index 2020) 顯示，相較於非洲地區，南亞、東南亞和東亞地區風險

---

<sup>112</sup> Deutsche Klimafinanzierung, "Participation, Gender, Human Rights? An Analysis of Qualitative Aspects of Germany's Climate Finance." (August 1, 2021), <https://www.germanclimatefinance.de/2014/07/21/>.

<sup>113</sup> Katrin Enting and Sven Harmeling, "German Climate Finance Put to the Test."

<sup>114</sup> Deutsche Klimafinanzierung, "Participation, Gender, Human Rights? An Analysis of Qualitative Aspects of Germany's Climate Finance."

<sup>115</sup> Katrin Enting and Sven Harmeling, "German Climate Finance Put to the Test."

<sup>116</sup> BMU, "Sharing Experiences – Managing Innovations, International Climate Initiative from 2017 to 2019."

最高，中南美洲次之。<sup>117</sup> IKI 投入相對較多氣候資金於氣候風險最高的亞洲地區，其次是中南美洲與加勒比海地區，顯示其並非獨厚其在非洲的前殖民地。<sup>118</sup>

若以 IKI 資助之項目類別來看，IKI 於 2017 年至 2019 年有 49.4% 投入減緩措施、23.8% 投入調適措施、17% 用於生物多樣性措施、9.8% 用於森林保育計畫。由於調適議題涉及物質、文化制度、精神等諸多層面的調整，可能對弱勢族群造成不當的差別待遇，使得調適議題比減緩議題有更高的不確定性，與社會正義和公平原則高度相關。<sup>119</sup> 此外，與減緩、森林保育、保護生物多樣性相比，調適具有地方效益。IKI 之資金僅約 23.8% 投入於調適，其他均用於對全球公共財有益的項目，顯示其仍較重視全球效益。

若檢視 IKI 計畫申請所要求的資料，似乎無法顯示其特別關注國家內特別脆弱人群的需求。計畫申請表格僅需要列出計畫如何為該區域的經濟和社會發展做出貢獻；此外，BMU 的計畫指南也未要求對減貧（poverty reduction）做出貢獻。<sup>120</sup> 也就是以計畫要求來看，IKI 資助的計畫並未區分受益對象為弱勢的族群及社區，抑或是富裕的人群。然而，德國氣候資金網分析了 2010 年到 2012 年 BMZ 和 IKI 資助的計畫，<sup>121</sup> 其中包含了 125 個 IKI 計畫以及 672 個 BMZ 計畫，分析結果顯示 50% 的 IKI 計畫係特

---

<sup>117</sup> David Eckstein, Vera Künzel, Laura Schäfer, and Mark Wings, "Global Climate Risk Index 2020 - Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2018 and 1999 to 2018," (December 12, 2020), <https://www.germanwatch.org/en/17307>.

<sup>118</sup> 德國曾在非洲幾個地區短暫建立殖民地，包含東非地區如坦尚尼亞、盧安達、蒲隆地、肯亞；西非地區如喀麥隆、多哥和納米比亞。

<sup>119</sup> Barry S. Levy and Jonathan A. Patz, "Climate Change, Human Rights, and Social Justice," pp. 310-322.

<sup>120</sup> Katrin Enting and Sven Harmeling, "German Climate Finance Put to the Test."

<sup>121</sup> Deutsche Klimafinanzierung, 意譯為德國氣候資金網，係德國氣候融資入口網站(portal)。該網站於 2011 年由德國樂施會(Oxfam Deutschland)、世界麵包協會(Brot für die Welt)、海因里希·伯爾基金會 (Heinrich-Böll-Stiftung)、德國看守協會(Germanwatch)等非政府組織所成立，旨在提升德國聯邦政府關於氣候援助資金透明度與課責性，網址為 <https://www.germanclimatefinance.de/>。

別針對最弱勢群體。

此外，IKI 也強調婦女在氣候保護中的重要角色。德國研究報告指出，在全世界 21 億貧困人口和 7 億極端貧困人口中，婦女佔絕大多數，氣候變化的影響加劇了現有的性別不平等。IKI 選定孟加拉、玻利維亞、哥倫比亞、印度、印尼、肯亞、巴基斯坦、南非、烏拉圭，將性別納入氣候援助之考量。<sup>122</sup> 因此從經費流向與政策重點來看，呼應了本研究分配正義指標中「將資源轉移給遭受氣候不公平待遇的最脆弱人群」。

## (二)程序正義

為達成《公約》和《生物多樣性公約》要求對於發展中國家和新興國家中弱勢的利害關係人提供支持，並促進所有社會群體的有效參與，BMU 在 2019 年底推出了 IKI 小額贈與 (Small Grants) 和中型贈與 (Medium Grants) 計畫。小額贈與直接支持發展中國家和新興國家的當地非政府組織和國家贊助機構，每個計劃到 2025 年將獲得高達 10 萬歐元的資金；中型贈款用於發展中國家和新興國家，以支持由總部位於德國的民間社會組織與標的國家的合作夥伴組織所共同開展的計畫，資金約在 30 萬到 80 萬歐元之間。<sup>123</sup> 此外，IKI 官網提及其著重於受援國當地社區與民眾的能力建構，IKI 支持受援國內致力於氣候保護行動的非政府組織，儘管這些組織沒有和受援國政府直接聯繫，IKI 仍會考慮給予其贊助，以加強當地組織發展潛力，建立合作夥伴關係，為氣候保護等行動產生更多進步的原動力。<sup>124</sup> 依據德國氣候資金網的分析結果顯示，40% 的 IKI 計畫明確規定

---

<sup>122</sup> Liane Schalatek, "Gender and Climate Finance," (December 26, 2020), <https://www.germanclimatefinance.de/files/2020/01/CFF10-2019-ENG-DIGITAL.pdf>; BUM, "Gender Justice in the Climate Debate," (December 10, 2020), [https://www.international-climate-initiative.com/en/details/project/gender-justice-in-the-climate-debate-08\\_I\\_013-82?iki\\_lang=en](https://www.international-climate-initiative.com/en/details/project/gender-justice-in-the-climate-debate-08_I_013-82?iki_lang=en).

<sup>123</sup> BMU, "Sharing Experiences – Managing Innovations, International Climate Initiative from 2017 to 2019."

<sup>124</sup> BMU, "Federal Environment Ministry Launches New Climate Action Support Programme

要讓受援國當地居民和（或）民間社會組織參與計畫的規劃、實施和監測；民眾的參與一般是通過地方聯盟（如用水者團體、利益團體等）、參與自然資源管理措施（主要是 REDD+或生物多樣性計畫中），或通過加強政治參與來實現，只是未見具體規範。<sup>125</sup> 此外，受援國亦可透過 IKI 官網這一公開平台和 BMU 反應互動。<sup>126</sup>

德國國內之民間社會亦透過多種方式與受援國當地政府和議會進行互動，在德國約有 120 個與發展有關的民間社會組織（civil society organizations, CSO）透過德國發展非政府組織協會（Association of German Development NGOs, VENRO）協調其活動；另一重要的協會是德國環境與發展論壇（German Forum on Environment and Development），該論壇負責協調永續發展和人道主義援助的宣傳工作。CSO 經常被邀請參加議會聽證和政府磋商，許多公民社會組織實施自己的國內計畫，並由 BMZ 和聯邦外交部資助。此外，來自國際金融機構、學術界、民間社會、公部門和私部門的國際專家也會參加 IKI 的國際諮詢小組，他們一年集會一次，針對 IKI 的戰略方向、行動領域和應贊助的計畫類型提供諮詢。<sup>127</sup>

為了從一開始就滿足氣候資金透明度並支持可監測、可報告、可查核系統（monitoring, reporting, and verification system, MRV system）的政治呼籲，IKI 的官網公布其資助計畫的相關訊息，包括執行國家、計畫金額、執行期限、執行機構/組織、計畫結果等，這種透明度的做法也成為歐盟在 2010 年至 2012 年的快速啟動基金期間做為其國際氣候融資報告之參考。<sup>128</sup>

---

for Global North-South Cooperation,” (November 20, 2020),

<https://www.bmu.de/en/pressrelease/federal-environment-ministry-launches-new-climate-action-support-programme-for-global-north-south-co/>.

<sup>125</sup> Deutsche Klimafinanzierung, “Participation, Gender, Human Rights? An Analysis of Qualitative Aspects of Germany’s Climate Finance.”

<sup>126</sup> Donor Tracker, “Germany Is One of the World’s Top Donor Countries to Climate.” (November 1, 2020), <https://donortracker.org/germany/climate>.

<sup>127</sup> 施文真，〈由雙邊氣候變遷財務機制論我國外援政策可能之發展〉，頁 111-145。

<sup>128</sup> Umweltbundesamt, “Evaluation of the International Climate Initiative (ICI) of the Federal

IKI 的 MRV 系統源自於《公約》、《生物多樣性公約》，以及綠色氣候基金在經濟合作與發展組織的標準，其評估系統以成果導向為基礎，旨在支持與評估 IKI 計畫的有效性和計畫執行的學習效果，以對減排和氣候調適有貢獻。IKI 的 MRV 透過監測與評估以不但能幫助釐清計畫的優劣勢，同時可以持續不斷調整與學習。<sup>129</sup>

IKI 的評估指標分為「標準項目指標」(project-standard indicators) 與「特殊項目指標」(project-specific indicators)，當計畫快結束時，IKI 從中萃取出衡量計畫有約束力的成功基準，即標準項目指標。標準項目指標可複製到其他地區，供其他行為者模仿發展出的方法、技術與模式。標準項目指標不但和綠色氣候基金、《生物多樣性公約》的戰略規劃(the strategic Plan of the CBD)、氣候投資基金(Climate Investment Funds, CIFs)、全球環境基金的核心指標與成果框架一致，也包含德國看守協會和伍珀塔爾氣候環境與能源研究所(Wuppertal Institute for Climate Environment and Energy)的參與，為 IKI 發展提出可管理性之監測與評估方案的方法與指標。<sup>130</sup>

綜上所述，IKI 在透明度方面不僅做到公開資訊，其 MRV 機制更具體落實監測及評估計畫有效性的效果。IKI 在決策與計畫實施過程均廣納利害關係人，但如何落實受援國的民眾參與，其具體做法難以得知。

### (三)代際正義

德國發展援助部部長 Gerd Müller 於 2015 年提出了德國未來憲章(Charter for the future)的規劃，特別指出人權是永續發展各個層面的核

---

Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU).”

<sup>129</sup> BMU, “Guidelines on Results-based Project/programme Planning and Monitoring in the International Climate Initiative (IKI),” (December 14, 2020), [https://www.international-climate-initiative.com/fileadmin/Dokumente/2017/1612\\_Guidelines\\_on\\_project\\_planning\\_and\\_monitoring.pdf](https://www.international-climate-initiative.com/fileadmin/Dokumente/2017/1612_Guidelines_on_project_planning_and_monitoring.pdf).

<sup>130</sup> Ibid.

心，因此德國將在所有的國際發展合作中加強和深化基於人權的作法。BMZ 在 2008 年至 2010 年期間連續通過了兩項人權行動計劃，以加強在國際層面關注氣候變化與人權之間的關係。<sup>131</sup> 然而，德國氣候資金網的分析則指出，只有 9% 的計畫將保護和促進人權作為明確的計畫發展目標，或將其納入計劃措施，其中 BMZ 的計畫佔 7%，IKI 的計畫佔 2%。<sup>132</sup> 若是將保障基本人權關注的面向著眼於短期，特別是受援國發生大規模自然災害時，德國氣候融資是否於第一時間即援助當地環境難民保護他們生存、居住財產的基本權利而言，似乎無法獲得支持。因為 IKI 贊助的是兩國之間的氣候保護計畫，主要是試圖從源頭解決全球暖化問題，跟保護人權似乎無直接關係。

然而，人權所牽涉的議題相當廣泛，無論是針對高度脆弱人群提供資助，或者是將弱勢團體納入決策過程，都與廣泛的人權相關。因此，本研究進而考察 IKI 財務機制的立意動機。以能源轉型計畫為例，IKI 資助受援國實行相關能源轉型、森林保護等氣候保護援助計畫，主要目標是降低溫室氣體排放與減緩全球暖化，長遠的目標是希望未來世代擁有取得資源的平等機會。由於化石燃料有限，能源轉型目的在於發展綠色能源，讓後代子孫可以永續生存與發展。而德國透過 IKI 給予受援國氣候資金，不但支持其提出有野心的國家自主貢獻，也支持其實現《生物多樣性公約》的目標，以抵銷全球自然資源的急遽損失。BMU 的報告亦指出，IKI 的活動對實現 2015 年 9 月聯合國的永續發展會議（UN Sustainable Development Summit）通過的 2030 年永續發展議程（2030 Agenda for Sustainable Development）所包含的十七項目標永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）有貢獻。<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Katrin Enting and Sven Harmeling, "German Climate Finance Put to the Test."

<sup>132</sup> Deutsche Klimafinanzierung, "Participation, Gender, Human Rights? An Analysis of Qualitative Aspects of Germany's Climate Finance."

<sup>133</sup> BMU, "Federal Environment Ministry Launches New Climate Action Support Programme for Global North-South Cooperation," (November 20, 2020),

最後，在無害原則方面，IKI 一直支持多個國家的 MRV 計畫，以建設各國的 MRV 能力。德國利用 MRV 系統幫助他國政府了解主要排放源，設計有效的減排策略，評估減排計畫和政策影響，追蹤減排目標的進展，並將減排活動、技術、財務和能力建構聯繫起來，確保對環境不會造成損害。<sup>134</sup> IKI 分短、中、長三階段監測與評估受援國計畫執行成果，一開始要求計畫申請人提供計畫的年度財務報告、各計畫指標達成情況，及有關指標執行成果報告等，以了解單一計畫與目標群體的進展。中期將該計畫拓展至社會、經濟、環境的總體效益評估，最後再考慮各種外部因素如財源充足性與永續性等，以預測未來長期的影響。就中期評估而言，許多方案有很大潛力為環境、社會、經濟帶來超出原本 IKI 所設定的目標，對整體社會帶來積極正面的影響，IKI 稱其為共同利益 (co-benefits)。IKI 強調每個計劃都必須報告共同利益，藉以反思並分析與說明對整體社會、環境、經濟的影響，同時也應避免計畫進行時所產生的負面影響，例如：對於邊緣群體或少數族群生態系統的消極影響。<sup>135</sup> 換言之，德國在援助過程會以 MRV 原則之評估流程審視計畫執行過程，確保德國氣候財務機制在受援國的氣候資金活動不會造成污染和損害。

## 伍、結論

氣候變遷對全世界數百萬甚至數十億人的人權產生深遠影響，一般來說，那些最容易受到氣候影響的人民很少造成地球環境的負擔，而他們在資源已經很少的情況下，卻又要為氣候變遷付出巨大代價，因而產生了氣

---

<https://www.bmuv.de/en/pressrelease/federal-environment-ministry-launches-new-climate-action-support-programme-for-global-north-south-co/>.

<sup>134</sup> BMU, “Building Capacity Transparency and MRV,” (December 2, 2020), <https://www.international-climate-initiative.co/>.

<sup>135</sup> BMU, “Guidelines on Results-based Project/programme Planning and Monitoring in the International Climate Initiative (IKI).”

候正義的問題。然而，氣候變遷是一全球現象，需要的是全球共同努力。有鑑於此，已開發國家透過氣候財務機制援助他國日益頻繁。德國在雙邊氣候財務機制佔有重要地位，因此本文嘗試建構氣候正義之評估框架，並以德國的國際氣候倡議（IKI）為案例，考察德國氣候財務機制是否符合氣候正義原則。

氣候變遷不僅是科學和經濟問題，同時也是倫理道德問題；倫理道德又與氣候正義息息相關，考慮的是責任的分配與能力的負擔。若以倫理道德為焦點來處理問題時，會凸顯「正義」與「不正義」之間的現實差異。道德規範是氣候正義的基礎，它告訴人們如何以倫理道德來建構人與環境之間的關係，包含實質公平與程序性公平，提高機制運作的透明度與包容度、關注地方人權發展、尊重人類基本生活權、保障跨世代之間的發展權與無害原則。因此本研究建構之氣候正義評估框架試圖從分配正義、程序正義以及代際正義三個面向來評估德國的雙邊氣候財務機制是否符合氣候正義。

本研究藉由分析德國相關氣候財務機制之官方報告及網站，並比對相關文獻，同時輔以量化數據，以評估 IKI 是否符合氣候正義。總體而言，本文在爬梳德國財務機制官方報告及網站和後發現，德國聯邦政府主要聚焦於氣候變遷影響面向的說明，呼籲要大幅度和迅速減少溫室氣體排放、資源節約和倡導永續發展的作為，或在報告中間接提及「在調適領域資助的項目集中在那些特別容易受到氣候變化影響的國家和地區」，卻鮮少提及氣候正義與人權等字眼。但仔細考察相關文獻，本研究認為德國氣候財務機制大致符合分配正義的「歷史責任論與公平原則」、程序正義的「包容與平等執行過程與公開報告機制」，及代際正義的「發展權利、確保氣候資金活動不會對社會和環境造成損害的政策」，然而在程序正義中有關受援國民間社會參與及實施過程，以及代際正義涉及保障基本人權的這兩個指標而言，似乎仍有待加強。首先，從 IKI 的制度設計與計畫實施目標與過程難以發現保障受援國當地居民的生存、居住、財產與自由權利的直



接證據；此外，受援國民間社會之參與主要係透過非政府組織，居民似乎難以直接參與，雖然計畫要求利害關係人之參與，但參與的方式也不夠明確。由於援助國和受援國之間往往存在資訊不對稱問題，倘若財務機制在運作與決策過程並未納入受援國民間社會甚至是少數民族的聲音，可能無法將資源給予真正需要的人。因此，此部分應予以強化。

如同 Katrin Enting 及 Sevn Harmeling 所指出，要蒐集和比較 BMZ 的雙邊氣候資金非常困難，<sup>136</sup> 而 IKI 隸屬於 BMU，卻又屬於更廣泛的德國援助發展機制的一環，因此相關資料更為稀少，且不同的文獻可能呈現出複雜的面貌，成為本文重大的研究限制。建議未來可透過深度訪談，加入利害關係人的直接觀點，做為日後調整氣候正義指導原則之方向。本研究主要以正義的理論視角，提出氣候財務機制的正義評估指標，因此偏向理想性的論述，而理想和現實總是有落差。儘管本研究仍有許多未竟之處，但本研究認為氣候正義之評估框架仍有其重要性，若援助國在設計氣候財務機制時，能符合氣候正義三面向之標準，不但能緩和複合式結構不正義的影響，弭平南北分配正義的鴻溝；更能促進全人類福祉，成為達成聯合國永續發展目標的堅強基礎。

責任編輯：吳家綺

---

<sup>136</sup> Katrin Enting and Sven Harmeling, "German Climate Finance Put to the Test."

